Comprehensive Land Claims Policy

1987

Published under the authority of the
Hon. Bill McKnight, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1986.

QS-6032-000-BB-A1
Catalogue No. R32-81/1987
ISBN 0-662-55018-8

© Minister of Supply and Services Canada

I am very pleased to provide, through this booklet, further details with regard to the comprehensive land claims policy that I announced in the House of Commons in December of last year.

This policy is the result of a thorough process of consultation and review carried out over a two year period by the Government of Canada. During this period we discussed comprehensive land claims policy with aboriginal peoples, with other governments in Canada and with interested Canadians in general. An important part of this process was the work of the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy under the chairmanship of Murray Coolican. The recommendations contained in the report of the task force, as well as reports and assessments from other sources, have been given full consideration in the development of this policy.

I would like to take this opportunity to thank all those who have taken the time to provide us with their views on this important matter. Aboriginal leaders, my counterparts in various provincial governments, the leaders of the territorial governments and representatives of many other groups as well as individual Canadians have all helped shape this policy by their thoughtful and considered expression of views.

The Honourable Bill McKnight
Minister of Indian Affairs
and Northern Development

Introduction

Aboriginal peoples have always claimed a special relationship to the land as the basis for their cultural distinctiveness and special aboriginal status. Recognition of this relationship through the settlement of claims based upon aboriginal title is a fundamental objective of aboriginal peoples. The fair and equitable resolution of such claims is also a major priority of the Government of Canada.

There is no clear definition of the term "aboriginal title". For aboriginal peoples, the term is bound up with a concept of self-identity and self-determination.For lawyers, it is one which has been referred to in case law for many years, but which has eluded judicial definition. For many non-aboriginal Canadians, it is a term that evokes a wide range of reactions, from sympathy to concern.

Although Canadians have inherited the uncertainty and the legal ambiguities surrounding "aboriginal title", they have also inherited a way for addressing such ambiguities: treaty-making. From colonial times, and into the first half-century of Confederation, the Crown entered into treaties with aboriginal peoples to define the respective rights of the parties to the use and enjoyment of lands traditionally occupied by aboriginal people. In the aftermath of the 1973 Supreme Court of Canada decision in the case of *Calder v. the Attorney General of British Columbia*, the tradition of treaty-making was renewed in the form of a comprehensive land claims policy. In August 1973, the Minister of Indian Affairs and Northern Develop-

ment announced that the government was prepared to negotiate comprehensive land claims with aboriginal groups where their traditional and continuing interest in the lands concerned could be established. In return for this interest, an agreed form of compensation or benefit would be provided to the aboriginal group concerned.

Large parts of Canada continue to be used by aboriginal groups living in their traditional territories. The basis for any comprehensive land claims policy, therefore, is self-evident. It is the fulfillment of the treaty process through the conclusion of land claims agreements with aboriginal groups that continue to use and occupy traditional lands and whose aboriginal title has not been dealt with by treaty or superseded by law.

The federal government's approach in this important matter has been to seek to clarify the land and resource rights of aboriginal claimants, governments and the private sector, through the negotiation of settlement agreements. Through such negotiations, a range of land and resource-related matters has been addressed, including land ownership, and the right to the use and management of wildlife and renewable resources. Other topics directly or indirectly linked to land and resources have also been dealt with in the context of these negotiations. Claims settlements have thus provided an opportunity for government and claimants to redefine the most fundamental aspects of their relationship by a process of negotiation.

The last review of the comprehensive land claims policy occurred in 1981. Since that time, there has been growing dissatisfaction with certain features of the policy. Serious concern has been expressed at the rate of progress in negotiations and at the growing inconsistency between comprehensive land claims policy and other federal policy initiatives. Aboriginal groups have particularly objected to the practice of seeking to extinguish all aboriginal rights and interests in and to the settlement area in exchange for the benefits provided through the settlement agreement. They have been concerned that other rights, that may be unrelated to the disposition of lands and resources, might be affected in the process. Further, they have seen this "blanket extinguishment" approach as inconsistent with the constitutional recognition and affirmation of existing aboriginal rights in section 35 of the *Constitution Act, 1982* and with the process of seeking to define such rights in constitutional discussions.

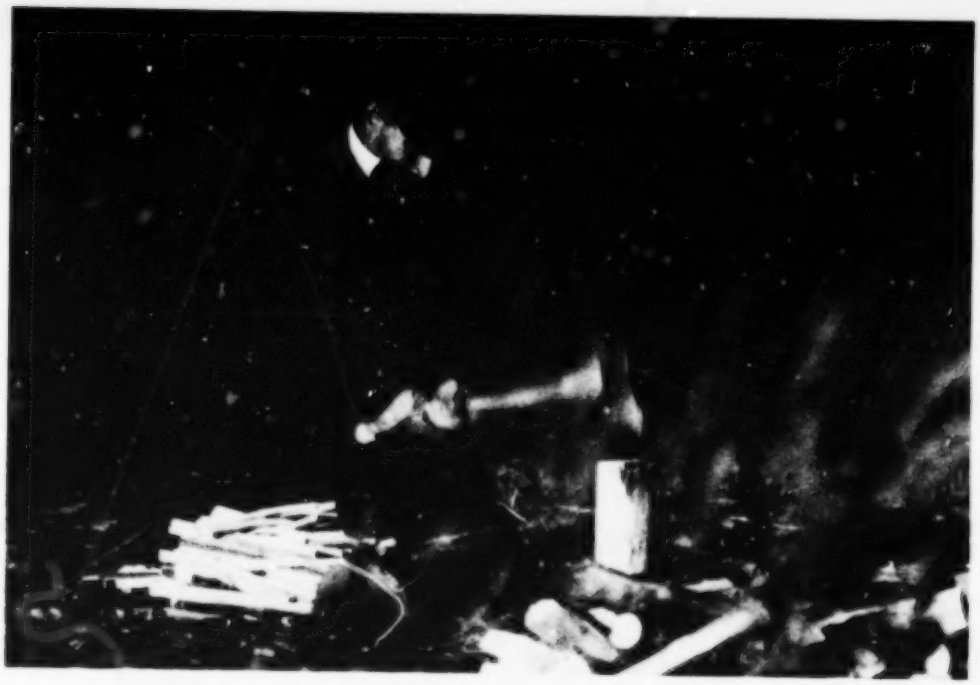
To deal with such concerns, to ensure consistency with other policy positions, particularly on aboriginal self-government, and to expedite negotiations, the Government of Canada adopted a revised comprehensive land claims policy in December 1986. To address these matters, the revised policy contains provisions for new ap-

proaches to the cession and surrender of title, self-government, wildlife and environmental management, the inclusion of offshore areas in negotiations, resource revenue-sharing and negotiating procedures. Where no changes have been made in the policy and procedures, the provisions of the previous policy will remain in effect.

This revised policy will guide the federal government's approach in all negotiations, which will take place without prejudice to the legal rights of the parties. However, the unique circumstances of each claim will be taken into account by the government in applying the policy in individual cases. As part of this process, discussions will be held with claimant groups, territorial governments and of course, where their interests are affected, with provincial governments. Completed settlements and treaties will not be reopened or affected by the policy changes.

This booklet sets out the elements of the revised policy. It is not a statement of law. The procedures to be followed in submitting and negotiating the settlement of land claims are also described. There are six main sections: objectives; scope of negotiations; self-government; involvement of provincial and territorial governments; protection of aboriginal and non-aboriginal interests; and procedures.

Objectives



The Government of Canada is committed to the resolution of comprehensive land claims through the negotiation of settlement agreements. Such agreements must be equitable to aboriginal people and other Canadians, and must represent final settlements of land claims.

The purpose of settlement agreements is to provide certainty and clarity of rights to ownership and use of land and resources in those areas of Canada where aboriginal title has not been dealt with by treaty or superseded by law. Final settlements must therefore result in certainty and predictability with respect to the use and disposition of lands affected by the settlements. When the agreement comes into effect, certainty will be established as to ownership rights and the application of laws. Predictability will be established for the future as to how the applicable provisions may be changed and in what circumstances. In this process the claimant group will receive defined rights, compensation and other benefits in exchange for relinquishing rights relating to the title claimed over all or part of the land in question.

However, it is recognized that land claims negotiations are more than real estate transactions. In defining their relationships, aboriginal people and the Government of Canada will want to ensure that the continuing interests of claimants in settlement areas are recognized. This will encourage self-reliance and economic develop-

ment as well as cultural and social well-being. Land claims negotiations should look to the future and should provide a means whereby aboriginal groups and the federal government can pursue shared objectives such as self-government and economic development.

The federal government will also seek to ensure consistency between the comprehensive land claims policy and other federal policies for aboriginal people, for the Northwest Territories and Yukon, and for Canada as a whole. In addition, an equitable application of the policy means that the overall fairness of settlements must be ensured.

Scope of Negotiations

As the main purpose of comprehensive land claims negotiations is to clarify rights in relation to lands and resources, land and resource-related topics will provide the principal focus of negotiations. However, claims settlements are also a means whereby aboriginal groups can obtain some of the tools to capture economic opportunities and establish the means whereby they can make decisions about future renewable resource use. Other issues related to land and renewable resource management, as well as the interests of other affected parties, will also be an integral part of negotiations.

The Government of Canada is therefore prepared to address a range of issues within the framework of the policy. These can include land selection, self-government, environmental management, resource revenue-sharing, hunting, fishing and trapping rights, and other topics. The precise choice of topics that the parties agree to discuss in negotiations, and the parameters of these negotiations, will be identified in individual cases in framework agreements which will be negotiated in the preliminary negotiations.

Alternatives to Extinguishment

Above all other issues, the requirement that aboriginal groups agree to the extinguishment of *all* aboriginal rights and title as part of a claims settlement has provoked strong reactions from aboriginal

people. The federal government has examined this feature of the former policy carefully and has concluded that alternatives to extinguishment may be considered provided that certainty in respect of lands and resources is established.

Acceptable options are:

(1) the cession and surrender of aboriginal title throughout the settlement area in return for the grant to the beneficiaries of defined rights in specified or reserved areas and other defined rights applicable to the entire settlement area; or

(2) the cession and surrender of aboriginal title in non-reserved areas, while:
   - allowing any aboriginal title that exists to continue in specified or reserved areas;
   - granting to beneficiaries defined rights applicable to the entire settlement area.

In advancing these proposals, certain steps will be followed. The particular approach to be used to obtain certainty will be discussed in individual negotiations and the precise wording will be subject to agreement between the parties. The Department of Justice will be consulted so that the legal implications of the approach and language used to attain certainty are properly understood. In those cases where provincial lands are involved, the province must play a major part in determining the approach to be followed.

It is important to recognize that the aboriginal rights to be released in the claims process are only those related to the use of and title to land and resources. Other aboriginal rights, to the extent they are defined through the constitutional process or recognized by the courts, are not affected by the policy.

Lands

The land area claimed by an aboriginal group will be a key subject for the negotiations. Lands selected by beneficiaries for their continuing use should be traditional terrestrial lands that are currently used and occupied.

Where more than one claimant group utilizes common areas of land and resources, and the claimants cannot agree on boundaries, resource access or land-sharing arrangements, no lands will be granted to any group in the contested area until the dispute is resolved.

In cases where a claimant group currently utilizes resources in a province or territory other than that in which its communities are located, the range of benefits available to the group outside the province or territory of residence will be determined by negotiation with the province or territory involved and with any other aboriginal groups which can establish competing claims to the land.

The content of such negotiations will be identified in framework agreements.

Offshore Areas

In many cases, the areas traditionally used by aboriginal groups to pursue their way of life include offshore areas. In such cases, negotiations concerning harvesting rights in offshore areas will be conducted, to the extent possible, in accordance with the same principles as those which apply to terrestrial areas. Participation in environmental management regimes and resource revenue-sharing arrangements may also be negotiated with respect to offshore areas.

Wildlife

The continuing economic, social and cultural importance of hunting, fishing and trapping for many aboriginal communities is recognized by the federal government. Accordingly, settlements may provide for preferential wildlife harvesting rights for beneficiaries on unoccupied Crown lands. There may be exclusive harvesting rights exercised by settlement beneficiaries on selected lands, or preferential rights for particular species throughout the settlement area or within specified parts of the settlement area. In all cases, settlements will clearly define the terms by which beneficiaries will have access to wildlife resources.

Unless otherwise provided for in the terms of settlements, laws of general application respecting hunting, fishing and trapping activities, including public safety and conservation measures, will apply to beneficiaries.

Subsurface Rights

Subsurface resources fall within either federal or provincial jurisdiction. In areas of federal jurisdiction, subsurface rights on some federal Crown lands and on settlement lands held by beneficiaries may be provided through claims settlements.

Granting subsurface rights close to communities, or in critical wildlife habitat areas, would serve as a way to avoid land use conflict in key areas. Such subsurface rights may also, in appropriate circumstances, provide beneficiaries with the opportunity and incentive to participate in and benefit from resource development.

Resource Revenue-Sharing

Many claimants live in areas of Canada where the development of non-renewable resources is and will remain a major economic activity. In order that beneficiaries may share in the revenues from such developments, the federal government is prepared to negotiate resource revenue-sharing arrangements with claimant groups. Such arrangements would provide a percentage of federal royalties derived from the extraction of resources in the settlement area, including offshore areas.

Revenue-sharing arrangements will not imply resource ownership rights, and will not result in the establishment of joint management boards to manage subsurface and sub-sea resources. In addition, the federal government will maintain responsibility for resource revenue instruments and must maintain its ability to adjust the fiscal regime.

Resource revenue-sharing may be subject to limitations either by:

- an absolute dollar cap; or
- a time cap of not less than fifty years from the first payment of the royalty share (which arrangements will be renegotiable); or
- a reducing percentage of royalties generated.

Any negotiations or arrangements between the federal and territorial governments regarding possible resource revenue-sharing must respect any arrangements made in this regard through claims settlements. The federal government will consult affected claimant groups regarding the implications for unresolved claims of any proposed federal-territorial arrangements on resource revenues.

Environmental Management

Settlements are expected to recognize particular aboriginal interests in relation to environmental concerns particularly as these concerns relate to wildlife management and the use of water and land. Provision for the exercise of such interests may be afforded through membership on advisory committees, boards and similar bodies or through participation in government bodies that have decision-making powers. Such arrangements must recognize that the government has an overriding obligation to protect the interests of all users, to ensure resource conservation, to respect international agreements, and to manage renewable resources within its jurisdiction.

Compensation

Monetary compensation may comprise various forms of capital transfers, including cash, resource revenue-sharing, or government bonds.

Where applicable, the amount will be clearly defined in the agreement, and no advance on the monetary compensation components of settlements will be provided before final settlement is reached. The amount of compensation may be adjusted depending upon other arrangements negotiated in settlement agreements. For example, the amount of cash compensation may be reduced in accordance with arrangements concerning resource revenue-sharing. Outstanding debts owed by the claimant group to the federal Crown will be deducted from final settlements.

Management of Settlement Assets

Corporate structures provided for in settlements must be designed by claimant groups to provide for the protection and enhancement of settlement assets based on sound management practices and democratic control by the beneficiaries.

Programs

Beneficiaries of land claims settlements will retain their eligibility for government programs. Benefits received under such programs will be determined by general program criteria established from time to time.

Taxation

Cash compensation payable under a settlement will be regarded as a capital transfer and will be exempt from taxation. However, any income derived from such compensation will be subject to the provisions of the *Income Tax Act*. Other elements of compensation, such as a share of resource revenues, will be subject to prevailing taxation legislation and practices.

Unimproved lands may be exempted from property taxation except in relation to municipal services.

Beneficiaries

Those who benefit from settlements must be Canadian citizens of aboriginal ancestry from the settlement area, or their descendants, or other persons as defined by mutually-agreed criteria. Beneficiaries cannot have previously benefitted from another comprehensive claims settlement.

The definition of beneficiaries will not affect the status of persons pursuant to the *Indian Act*.

Self-Government

The previous comprehensive land claims policy allowed for the negotiation of self-government on a local basis. This meant that a limited range of local institutions could be established by statutory means in a settlement area. The inclusion of a broader range of self-government matters in claims negotiations became an increasingly important issue as a result of recent governmental initiatives and policies respecting self-government. In reviewing this feature of the policy, a major consideration was to ensure consistency between this policy and other government measures.

Self-government has been referred to as the key to change for aboriginal peoples. The federal government's policy approach to self-government is to acknowledge the desire expressed by communities to exercise greater control and authority over the management of their affairs. This may result in the establishment of different types of institutions in different parts of the country which reflect the particular circumstances of each distinct aboriginal group or community. The objectives of the government's policy on community self-government are based on the principles that local control and decision-making must be substantially increased; that flexibility is needed to recognize diverse needs, traditions and cultures; and that greater accountability to community members must be achieved. Any particular approach to community self-govern-

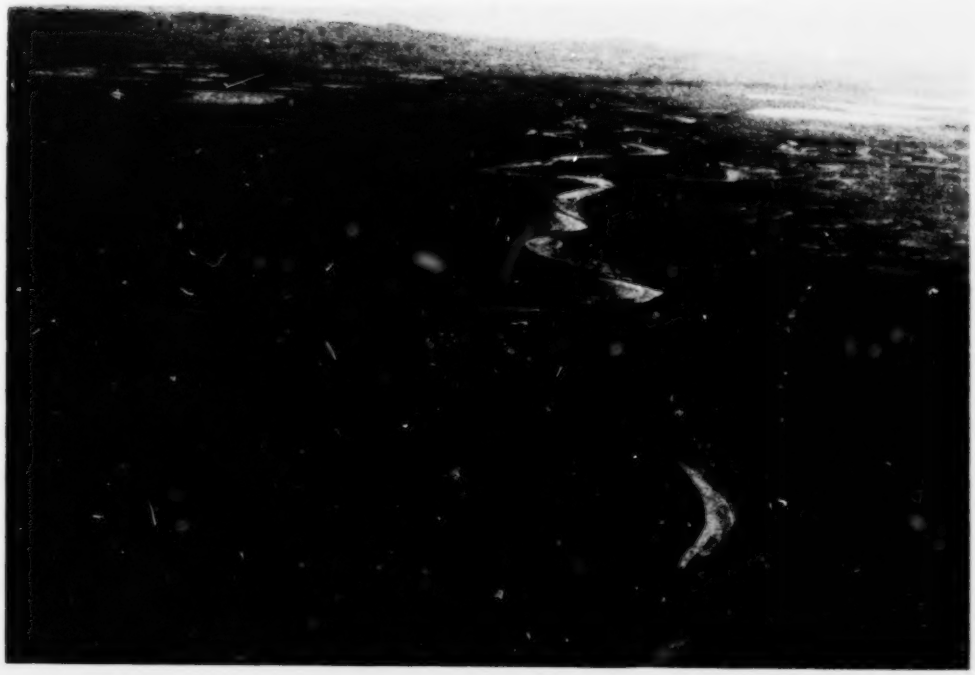
ment must respect existing constitutional principles and be consistent with government practices.

In the territories, self-governing objectives are also being advanced through institutions of public government and through the representation of aboriginal people on governing bodies that manage discrete activities or which have broad governing authority over activities in a given area or region. In this way, political rights would not be reserved exclusively to aboriginal people, but aboriginal interests would be incorporated and represented in institutions of public government.

In the context of the comprehensive land claims policy, self-government is an issue that is tied closely to the expressed need of aboriginal peoples for continuing involvement in the management of land and resources as well as in the development of self-governing institutions that recognize their place in Canadian society. The circumstances in which the negotiation of self-government matters in claims areas would be appropriate could include community-based self-government regimes on designated lands. In other cases, measures which support the direct participation of aboriginal representatives in management boards could be adopted to ensure appropriate representation of interests in decision-making processes, subject to the application of such federal and provincial legislation to those areas.

The precise nature of self-government matters to be negotiated will need to be set out in framework agreements. In keeping with the federal government's general policy on self-government, aboriginal people themselves will play the major role in defining the content of self-governing arrangements, subject to existing constitutional principles and practice. The actual negotiation of self-government institutions will occur pursuant to the agreement. Legislation will be required to establish the scope of law-making authority granted to any new institutions or bodies. Finally, as a matter of policy, most aspects of such arrangements will not receive constitutional protection unless a constitutional amendment to this effect is in force.

Involvement of Provincial and Territorial Governments



The federal government has jurisdiction in relation to Indians and Indian lands. Most other lands and resources, except in the territories, fall under provincial jurisdiction. For this reason, the participation of provincial governments in the negotiation of claims within their jurisdiction will be strongly encouraged and is essential to any negotiation of settlements involving areas of provincial jurisdiction or provincial lands and resources. Consistent with this approach, the federal government maintains the position that provincial governments should contribute to claims settlements in exchange for the certainty of title they receive through them.

In the territories, lands and resources fall under federal jurisdiction. Negotiations in these areas will be bilateral in nature leading to federally-legislated settlements complemented by territorial legislation as required. Territorial governments will participate fully in the application of land claims policy and in negotiations, under the leadership of the federal government.

Protection of Aboriginal and Non-Aboriginal Interests

Settlements must respect the rights and interests of aboriginal and non-aboriginal people alike. Through the negotiating process, claimants will have an opportunity to participate actively in the equitable reconciliation of these interests.

Aboriginal Rights

It is important to re-emphasize that under this policy, only land-related rights are at issue in negotiations and may be affected by the measures used to establish certainty in settlements. Any other rights which may exist will remain unaffected by comprehensive land claims agreements.

Appropriate interim measures may be established to protect aboriginal interests while the claim is being negotiated. These measures will be identified in initial negotiating mandates in specific cases.

Public and Third Party Interests

In attempting to define the rights of aboriginal people, the Government of Canada does not intend to prejudice the existing rights of others. The general public interest and third party interests will be respected in the negotiation of claims settlements and, if affected,

will be dealt with equitably. Provision must be made for protecting the current interests of non-aboriginal subsistence users and for the right of the general public to enjoy recreational activities, hunting and fishing on Crown lands, subject to laws of general application.

Information about the general status and progress of negotiations will be made available to the public. In addition, part of the mandate of federal negotiators will be to maintain appropriate and effective communication with those third parties whose interests are directly connected to issues under negotiation.

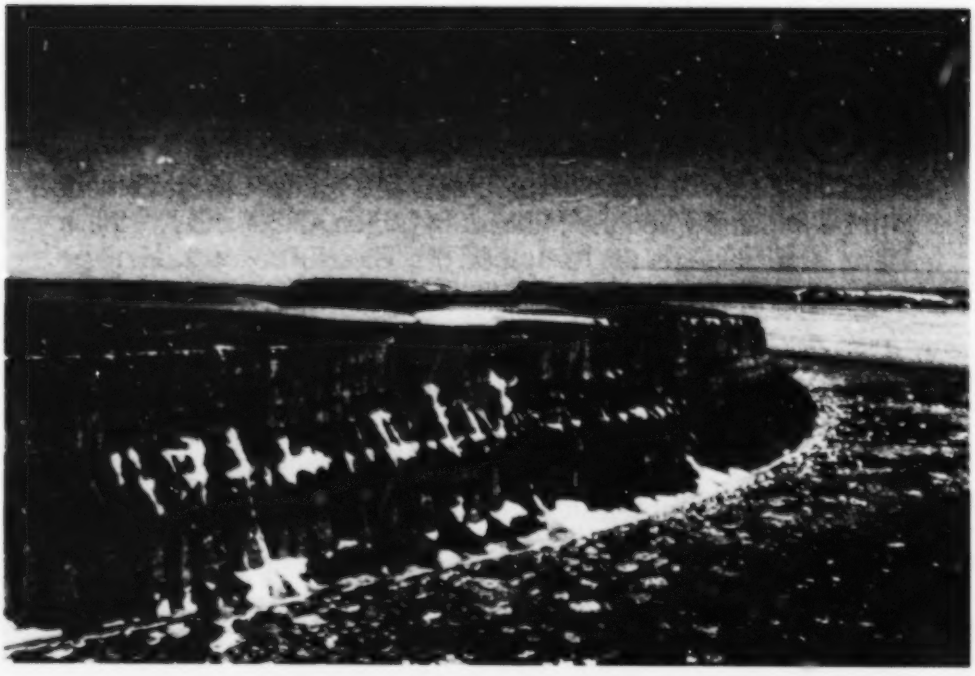
Public Access

Settlements will provide for innocent public access to selected or retained aboriginal lands and for right-of-way for necessary public purposes. Access rights pertaining to transportation routes in and through the settlement area must also be provided for.

Holders of subsurface rights must have access to settlement lands, where necessary, for the exploration, development and production of resources. The exercise of such rights will be subject to fair compensation as determined through timely negotiations or by arbitration.

Lands granted to beneficiaries through settlements will be protected from the exercise of unlimited expropriation powers.

Procedures



Statement of Claim

The claims process begins with the preparation of a statement of claim and appropriate supporting materials by the claimant group. A statement of claim should contain the following elements:

(1) a statement that the claimant group has not previously adhered to treaty;

(2) a documented statement from the claimant group that it has traditionally used and occupied the territory in question and that this use and occupation continues;

(3) a description of the extent and location of such land use and occupancy, together with a map outlining the approximate boundaries;

(4) identification of the claimant group including the names of the bands, tribes or communities on whose behalf the claim is being made, the claimant's linguistic and cultural affiliation, and approximate population figures for the claimant group.

Acceptance of Claims

Upon receipt of a statement of claim, the Minister of Indian Affairs and Northern Development will review the submission and accompanying documentation and seek the advice of the Minister of Justice as to its acceptability according to legal criteria. The claimant

group will be advised by the Minister of Indian Affairs and Northern Development, within twelve months, as to whether the claim is accepted or rejected. In the event that a claim is rejected, reasons will be provided in writing to the claimant group.

Preliminary Negotiations

Negotiations towards the development of a framework agreement will be initiated when the Minister of Indian Affairs and Northern Development judges the likelihood of successful negotiations to be high, the settlement of claims in the area to be a priority, and where active provincial and territorial involvement may be obtained as necessary. Negotiations will be conducted only with groups duly mandated by the claimants they represent, to the satisfaction of the Minister.

Senior federal negotiators will be appointed by the Minister from within or outside the public service, as appropriate, and will receive initial negotiating mandates from the federal government.

Bilateral discussions will be held with the provincial or territorial governments concerned regarding their participation in negotiations.

Framework Agreements

Framework agreements will be negotiated and will determine the scope, process, topics, and parameters for negotiation. Approaches to obtaining certainty with respect to lands and resources, and the order and timeframe of negotiations will also be provided for in the framework agreements.

Framework agreements, and substantial changes to them, will be considered and approved by the federal government.

Agreements-in-Principle

Agreements-in-principle will require endorsement by the claimant group. This may be provided by resolutions of assemblies or by band council resolutions.

Agreements-in-principle will also be considered and approved by the federal government.

Final Agreements

Final agreements, accompanied by implementation plans, will require the approval of the federal government and must be formally ratified by the aboriginal claimants.

Settlement legislation will be passed to give effect to the agreements reached.

Implementation

Final agreements must be accompanied by implementation plans.

All elements of agreements related to land, title, quantum of resources (where applicable) and financial arrangements will be final.

Provisions relating to management and decision-making agencies will be subject to review from time to time, as agreed, and subject to legislative amendment where the parties agree that specific provisions are unworkable, obsolete or no longer desirable.

The negotiating process will take account of the federal regulatory reform policy and Citizen's Code of regulatory fairness, and the final agreements and implementation plans will provide for regulatory impact assessments.

Comprehensive Land Claims Steering Committee

A committee composed of Assistant Deputy Ministers from government agencies and departments most involved in claims negotiations will be established. The committee will review and provide advice to Ministers on negotiating mandates, the negotiating process, framework agreements, agreements-in-principle and final agreements.

Information

For more information about the comprehensive land claims policy, contact the Self-Government Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development, 10 Wellington Street, Hull, Quebec K1A 0H4.

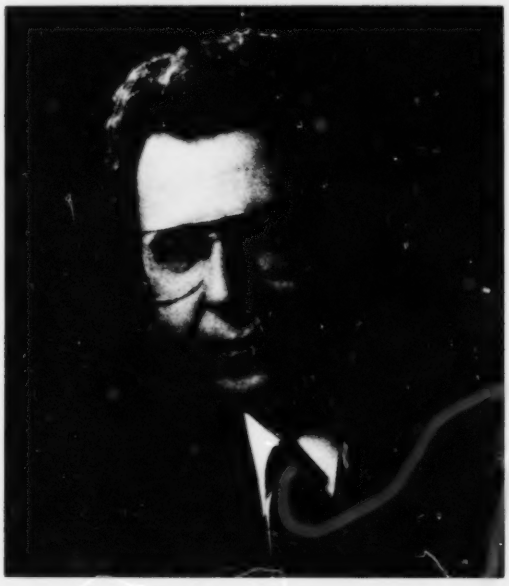
La Politique des revendications territoriales globales

1987

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Bill McKnight, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1986.

QS-6032-000-BB-A1
No. de catalogue R32-81/1987
ISBN 0-662-55018-8

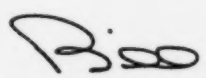
© Ministre des Approvisionnements et Services Canada



Je suis très heureux de présenter, dans cette brochure, les détails de la politique des revendications territoriales globales que j'ai annoncée à la Chambre des communes en décembre dernier.

Cette politique résulte d'un processus minutieux de consultation et d'examen, mené pendant une période de deux ans par le gouvernement du Canada. Pendant cette période, nous avons discuté des revendications territoriales globales avec les peuples autochtones, avec les autres gouvernements du Canada et avec certains Canadiens qui ont manifesté leur intérêt à cet égard. L'on peut attribuer une part importante dans ce processus au Groupe d'étude de la politique des revendications globales, qui travaillait sous la présidence de M. Murray Coolican. Les recommandations contenues dans le rapport du Groupe d'étude ainsi que dans d'autres rapports et analyses, ont été étudiées très attentivement lors de l'élaboration de cette politique.

Je voudrais profiter de cette occasion pour remercier tous ceux qui ont pris le temps de nous faire part de leurs opinions sur ce sujet important. Les dirigeants autochtones, mes homologues dans les différents gouvernements provinciaux, les dirigeants des gouvernements territoriaux, les représentants de plusieurs autres groupes, ainsi que d'autres Canadiens à titre individuel, ont tous participé à l'élaboration de cette politique grâce à leurs opinions sérieuses et réfléchies.



L'honorable Bill McKnight
Ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien

Introduction

Les Autochtones ont toujours soutenu que le lien spécial les rattachant à la terre constitue le fondement de leur caractère culturel distinctif et de leur statut particulier d'Autochtone. La reconnaissance de ce lien par le règlement des revendications fondées sur leurs titres ancestraux représente donc pour eux un objectif fondamental. D'ailleurs, le règlement juste et équitable de ces revendications constitue aussi une priorité importante du gouvernement canadien.

Il n'existe pas de définition précise de l'expression «titres ancestraux». Pour les Autochtones, cette appellation est liée aux concepts d'identité et d'autodétermination. Pour les juristes, il s'agit d'une notion à laquelle il a déjà été fait allusion en jurisprudence depuis de nombreuses années, mais qui n'a pas encore pu être cernée par aucune définition juridique. Enfin, pour nombre de Canadiens non autochtones, c'est une expression qui suscite tout un éventail de réactions, qui vont de la sympathie à l'inquiétude.

Si les Canadiens ont hérité de l'incertitude et des ambiguïtés juridiques inhérentes aux «titres ancestraux», l'histoire leur a aussi légué un moyen d'y remédier: la conclusion de traités. Depuis l'époque coloniale, et pendant presque cinquante ans après la Confédération, la Couronne a conclu des traités avec les Autochtones afin de définir les droits respectifs des parties d'utiliser et de jouir des terres occupées traditionnellement par les Autochtones.

Après le jugement rendu en 1973 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Calder c. le Procureur général de la Colombie-Britannique*, on a renoué avec la tradition de la conclusion de traités en adoptant la politique des revendications territoriales globales. En août 1973, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien annonçait que le gouvernement était disposé à amorcer la négociation de revendications territoriales globales avec des groupes autochtones, dans les cas où leurs intérêts soutenus et traditionnels aux terres revendiquées pourraient être établis. En retour de ces intérêts, le groupe autochtone concerné recevrait une indemnité ou un avantage convenus.

Des étendues importantes du Canada continuent d'être utilisées par des peuples autochtones vivant sur leurs terres traditionnelles. Le fondement de toute politique des revendications territoriales globales est donc évident en soi: mener à terme le processus des traités par la conclusion d'ententes de règlement des revendications territoriales avec les groupes autochtones qui continuent d'utiliser et d'occuper des terres traditionnelles et dont les titres ancestraux n'ont pas été réglés par traité ni annulés légalement.

Sur cette importante question, l'approche du gouvernement fédéral a consisté à essayer de préciser les droits fonciers et les droits sur les ressources des requérants autochtones, des gouvernements et du secteur privé, par la négociation d'ententes de règlement. Dans le cadre de ces négociations, il a été possible d'examiner toute une gamme de questions liées aux terres et aux ressources, dont celle de la propriété foncière, et celle des droits d'utilisation et de gestion de la faune et des ressources renouvelables. Il a aussi été possible de traiter d'autres thèmes liés directement ou indirectement aux terres et aux ressources dans le contexte de ces négociations. Les règlements des revendications ont ainsi offert au gouvernement et aux requérants la possibilité de redéfinir les aspects les plus fondamentaux de leur relation au moyen du processus de négociation.

La dernière révision de la politique des revendications territoriales globales remonte à 1981. Depuis lors, l'insatisfaction n'a cessé de grandir à l'égard de certains éléments de cette politique. Des préoccupations importantes ont été exprimées en ce qui concerne le rythme des négociations et l'incohérence croissante entre la politique des revendications territoriales globales et les autres initiatives fédérales en matière de politiques. Les groupes autochtones se sont particulièrement élevés contre la pratique consistant à obtenir l'extinction de tous les droits et titres ancestraux sur les terres visées par des règlements, en échange des avantages fournis dans le cadre des ententes de règlement. Ils ont craint notamment que d'autres droits n'ayant peut-être rien à voir avec l'aliénation des terres et des ressources, ne risquent d'être touchés par ce proces-

sus. Ils ont en outre trouvé que cette approche de «l'extinction globale» des droits n'était pas en accord avec la reconnaissance et l'affirmation, à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, des droits ancestraux existants, ni avec le processus visant à définir ces droits dans le cadre des discussions constitutionnelles.

Pour donner suite à ces préoccupations, pour assurer la cohérence avec les autres positions du gouvernement en matière de politiques, en particulier en ce qui a trait à l'autonomie gouvernementale, et pour accélérer les négociations, le gouvernement du Canada a adopté en décembre 1986 une politique révisée des revendications territoriales globales. Afin de régler ces questions, la politique dans sa forme modifiée contient des dispositions qui fournissent de nouvelles approches en ce qui concerne la cession et l'abandon des titres, l'autonomie gouvernementale, la gestion de la faune et de l'environnement, l'inclusion des secteurs marins dans les négociations, le partage des recettes de l'exploitation des ressources et la marche à suivre pour les négociations. Là où aucune modification n'a été apportée à la politique et à la marche à suivre, les dispositions de la politique antérieure demeureront en vigueur.

La politique dans sa version modifiée guidera l'approche du gouvernement fédéral en ce qui a trait à toutes les négociations. Celles-ci seront conduites sans préjudice des droits légitimes des parties. Dans chaque cas individuel toutefois, le gouvernement tiendra compte des circonstances uniques de chaque revendication lors de la mise en application de la politique. Une partie intégrale de ce processus consistera en des discussions avec les groupes requérants, avec les gouvernements territoriaux et, bien entendu, avec les gouvernements provinciaux dans les cas où leurs intérêts sont en jeu. Néanmoins, les règlements et les traités déjà conclus ne seront pas réouverts ni touchés par les modifications à la politique.

La présente brochure établit les éléments de la politique dans sa version modifiée. Elle ne constitue pas un énoncé juridique. La marche à suivre pour présenter une revendication territoriale et en négocier le règlement y est aussi décrite. La brochure renferme six sections principales sous les titres suivants: objectifs, portée des négociations, autonomie gouvernementale, participation des gouvernements provinciaux et territoriaux, protection des intérêts des Autochtones et des non-Autochtones, marche à suivre.

Objectifs

Le gouvernement du Canada s'est engagé à régler les revendications territoriales globales par la négociation d'ententes de règlement, qui doivent être équitables pour les Autochtones et les autres Canadiens et qui doivent constituer des reglements définitifs.

Les ententes de règlement visent à fournir une certitude et une précision quant aux droits de propriété et d'utilisation des terres et des ressources dans les régions du Canada où les titres ancestraux n'ont pas été réglés par traité ni annulés légalement. Les ententes finales doivent donc servir à établir une certitude et des prévisions relativement à l'utilisation et à la disposition des terres touchées par les règlements. En ce qui concerne les droits de propriété et l'application des lois, le caractère de certitude sera établi lorsque l'entente entrera en vigueur. Les prévisions seront fondées sur l'entente qui précisera la façon de modifier les dispositions applicables, et dans quelles circonstances. Dans le cadre de ce processus, le groupe requérant se verra accorder des droits définis, des indemnités et d'autres avantages, en échange de l'abandon des droits liés aux titres revendiqués par les Autochtones sur l'ensemble ou sur une partie des terres visées.

On reconnaît toutefois que la négociation des revendications territoriales est plus qu'une opération immobilière. Dans la formulation de leurs rapports futurs, les peuples autochtones et le gouvernement du Canada voudront en effet faire en sorte qu'on

reconnaisse en permanence les intérêts des requérants dans les régions visées par des règlements. Ceci favorisera leur autosuffisance et leur développement économique, ainsi que leur bien-être, sur les plans social et culturel. La négociation des revendications territoriales doit être tournée vers l'avenir et elle doit aussi fournir aux groupes autochtones et au gouvernement fédéral le moyen de poursuivre d'autres objectifs communs, tels que l'autonomie gouvernementale et le développement économique.

Le gouvernement fédéral s'efforcera également d'assurer la cohérence entre la politique des revendications territoriales globales et les autres politiques fédérales touchant les Autochtones, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, et le Canada tout entier. En outre, l'application équitable de la politique devra assurer l'impartialité des règlements.

Portée des négociations

Comme les revendications territoriales globales visent principalement à préciser les droits liés aux terres et aux ressources, les négociations seront centrées sur des thèmes relatifs à ces questions. Toutefois, le règlement des revendications est aussi un moyen qui permet aux groupes autochtones de se doter de certains outils nécessaires pour profiter des possibilités économiques et de mettre en place des mécanismes pour la prise des décisions relatives à l'utilisation future des ressources renouvelables. D'autres sujets touchant la gestion des terres et des ressources renouvelables, ainsi que les intérêts des autres parties concernées, feront également partie intégrante des négociations.

Le gouvernement du Canada est donc prêt à traiter une gamme de questions dans le cadre de la politique. Celles-ci peuvent comprendre la sélection des terres, l'autonomie gouvernementale, la gestion de l'environnement, le partage des recettes de l'exploitation des ressources, les droits de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi que d'autres questions. Le choix précis des sujets que les parties décideront de discuter dans les négociations, de même que les paramètres de ces négociations, seront dans chaque cas spécifiés dans les ententes-cadres qui seront définies dans les négociations préliminaires.

Solutions de rechange à l'extinction

Parmi toutes les questions soulevées, c'est surtout le fait que les Autochtones doivent consentir à l'extinction de *tous* leurs droits et titres ancestraux dans le cadre d'un règlement qui a provoqué de fortes réactions de la part des Autochtones. Le gouvernement fédéral a donc examiné soigneusement cet aspect de la politique antérieure et a conclu qu'il est possible d'envisager des solutions de rechange à l'extinction, pourvu qu'on puisse établir une certitude quant aux terres et aux ressources.

Les options acceptables sont les suivantes:

1) la cession et l'abandon des titres ancestraux dans toutes les terres visées par le règlement, en retour de l'octroi aux bénéficiaires de droits définis sur des terres précises ou des terres de réserve et d'autres droits définis applicables dans toutes les terres visées par le règlement; ou
2) la cession et l'abandon des titres ancestraux dans des régions autres que de réserve:
   - tout en permettant aux Autochtones de conserver tout titre ancestral existant sur des terres précises ou des terres de réserve;
   - et en accordant aux bénéficiaires des droits définis applicables dans toutes les terres visées par le règlement.

Il faudra, en avançant ces propositions, suivre certaines étapes. L'approche à utiliser pour obtenir une certitude sera discutée dans le contexte des différentes négociations et la formulation exacte sera assujettie à l'accord des parties. Le ministère de la Justice sera consulté afin qu'on puisse bien s'entendre sur les répercussions juridiques de l'approche et de la formulation retenues pour atteindre la certitude recherchée. Dans les cas où des terres provinciales sont visées, la province doit jouer un rôle vital dans le choix de l'approche à adopter.

Il est important de reconnaître que, dans le cadre des revendications, les Autochtones devront renoncer seulement aux droits ancestraux liés à l'utilisation des terres et des ressources et aux titres fonciers. Les autres droits ancestraux tels que définis dans le cadre du processus constitutionnel ou reconnus par les tribunaux ne sont pas touchés par cette politique.

Terres

La superficie des terres revendiquées par un groupe autochtone constituera un sujet d'une importance capitale dans les négociations. Les terres choisies par les bénéficiaires pour leur utilisation permanente devraient être des terres traditionnelles qu'ils utilisent et occupent actuellement.

Lorsque plus d'un groupe requérant utilise des terres et des ressources communes et que les requérants ne peuvent s'entendre sur les dispositions concernant les limites, l'accès aux ressources ou le partage des terres, on ne doit pas céder de terres à aucun des groupes de la région contestée avant que le différend ne soit réglé.

Lorsqu'un groupe requérant utilise des ressources existant dans une province ou dans un territoire autre que celui où se trouvent ses collectivités, on devra déterminer au moyen de négociations avec la province ou le territoire concerné et avec tout autre groupe autochtone qui pourrait revendiquer les mêmes terres, l'éventail des avantages disponibles au groupe à l'extérieur de la province ou du territoire de résidence. La teneur de ces négociations sera identifiée dans des ententes-cadres.

Secteurs marins

Dans beaucoup de cas, les territoires utilisés traditionnellement par des groupes autochtones pour s'adonner à leur mode de vie comprennent des secteurs marins. Dans ces cas, on tiendra des négociations sur les droits d'exploitation de la faune dans ces secteurs, en suivant, autant que possible, les mêmes principes que dans le cas des secteurs terrestres. Il sera également possible de négocier la participation des Autochtones à des régimes de gestion de l'environnement et à des arrangements de partage des recettes de l'exploitation des ressources relativement aux secteurs marins.

Faune

Le gouvernement fédéral reconnaît l'importance qu'ont toujours revêtu sur les plans économique, social et culturel, pour de nombreuses collectivités autochtones, la chasse, la pêche et le piégeage. Les règlements peuvent donc prévoir, pour les bénéficiaires des ententes, des droits préférentiels d'exploitation de la faune sur des terres inoccupées de la Couronne. Les bénéficiaires des ententes peuvent exercer des droits exclusifs d'exploitation de la faune sur des terres qu'ils auront choisies, ou encore, des droits préférentiels en ce qui concerne des espèces données dans des régions spécifiques ou sur toutes les terres visées par le règlement. Dans tous les cas, les règlements définiront clairement les conditions d'accès des bénéficiaires aux ressources fauniques.

À moins que des dispositions contraires ne soient stipulées dans les règlements, les bénéficiaires seront régis par les lois d'application générale en ce qui a trait aux activités de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi qu'aux mesures de conservation de l'environnement et de sauvegarde de la sécurité du public.

Droits tréfonciers

Les ressources du sous-sol peuvent être de compétence fédérale ou provinciale. Dans les régions relevant du gouvernement fédéral, on peut accorder, dans l'entente de règlement d'une revendication, des droits tréfonciers dans certaines terres de la Couronne et dans les terres conservées par les bénéficiaires dans le cadre d'un règlement.

L'octroi de tels droits dans les régions avoisinant les collectivités ou dans les zones cruciales d'habitat de la faune constituerait une mesure de protection qui permettrait d'éviter des conflits concernant l'utilisation des terres. Dans des circonstances propices, de tels droits tréfonciers pourraient aussi offrir aux bénéficiaires des possibilités et des stimulants pour les amener à participer aux avantages offerts par l'exploitation des ressources et à en profiter.

Partage des recettes de l'exploitation des ressources

Beaucoup de requérants vivent dans des régions du Canada où l'exploitation des ressources non renouvelables est présentement une activité économique majeure qui se continuera probablement dans le futur. Afin que les bénéficiaires puissent recevoir une part des recettes provenant de telles activités, le gouvernement fédéral est prêt à négocier avec les groupes requérants des ententes de partage des recettes d'exploitation des ressources. Ces dispositions prendraient la forme d'un pourcentage des redevances fédérales provenant de l'extraction de ressources dans les terres visées par le règlement, y compris dans des secteurs marins.

Les ententes de partage des recettes ne comporteront pas de droits de propriété des ressources, et n'entraîneront pas l'établissement de conseils conjoints de gestion pour administrer les ressources du sous-sol marin et terrestre. En outre, le gouvernement fédéral demeurera responsable des mécanismes liés aux recettes provenant de l'exploitation des ressources et il devra conserver la possibilité de rajuster le régime fiscal.

Le partage des recettes de l'exploitation des ressources peut être assujetti à des limites, à savoir:

- soit une limite absolue en argent;
- soit une limite de temps d'au moins 50 ans, à partir du premier paiement de la part prévue des redevances (cette disposition pouvant faire l'objet d'une nouvelle négociation); ou
- soit un pourcentage décroissant applicable aux redevances.

Toute négociation ou arrangement entre les gouvernements fédéral et territoriaux concernant la possibilité de partager les recettes d'exploitation des ressources doivent respecter les ententes faites à ce sujet et conclues dans le cadre d'un règlement de reven-

dication. Le gouvernement fédéral se chargera de consulter les groupes requérants concernés en ce qui touche les répercussions qu'auraient sur les revendications non résolues des arrangements possibles entre les gouvernements fédéral et territoriaux, relativement aux recettes découlant de l'exploitation des ressources.

Gestion de l'environnement

On s'attend à ce que les règlements reconnaissent les intérêts particuliers des Autochtones en ce qui concerne des préoccupations d'ordre environnemental, tout particulièrement pour ce qui a trait à la gestion de la faune et à l'utilisation de l'eau et des terres. Cet objectif pourrait être atteint en faisant participer les Autochtones aux comités et aux conseils consultatifs ou à d'autres organismes semblables, ou encore aux mécanismes gouvernementaux de prise de décisions. De telles dispositions doivent reconnaître que le gouvernement a l'obligation prioritaire de protéger les intérêts de tous les utilisateurs, d'assurer la conservation des ressources, de respecter les ententes internationales et de gérer les ressources renouvelables relevant de sa compétence.

Indemnités

Les indemnités monétaires peuvent se présenter sous différentes formes de transferts de capitaux, notamment en fonds, en partage des recettes de l'exploitation des ressources et en obligations d'État. Lorsque de telles indemnités s'appliquent, leur montant doit être clairement défini dans le cadre de l'entente, et aucune avance liée aux indemnités monétaires d'un règlement ne sera versée tant que l'entente finale n'aura pas été conclue. Le montant de l'indemnité versée peut être rajusté en fonction des autres dispositions négociées dans les ententes de règlement. Par exemple, le montant de l'indemnité sera réduit selon les dispositions des ententes concernant le partage des recettes de l'exploitation des ressources. On déduira des sommes prévues dans l'entente finale toute dette due par les groupes requérants à la Couronne fédérale.

Gestion des actifs obtenus dans le cadre des règlements

Les corporations prévues dans les règlements doivent être créées par les groupes requérants de façon à sauvegarder et à faire fructifier les actifs obtenus dans le cadre des règlements, en utilisant de bonnes méthodes de gestion et en permettant le contrôle démocratique de la gestion par les bénéficiaires.

Programmes

Les bénéficiaires des règlements de revendications territoriales conserveront leur admissibilité aux programmes offerts par le gouvernement. Les avantages reçus dans le cadre de tels programmes seront déterminés selon des critères d'application générale qui seront établis de temps à autre.

Impôts

Les indemnités monétaires à verser en vertu des règlements seront considérées comme des transferts de capitaux et seront exemptées d'impôt. Toutefois, les recettes dérivées de ces indemnités seront assujetties aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. D'autres éléments d'indemnisation, tel que le partage des recettes de l'exploitation des ressources, seront assujettis aux dispositions des lois et pratiques courantes en matière d'imposition.

Les terres ne comportant pas d'améliorations peuvent être exemptées d'impôt foncier, sauf en ce qui a trait aux services municipaux.

Bénéficiaires

Les bénéficiaires des règlements doivent être des citoyens canadiens d'ascendance autochtone et en provenance de la région visée par le règlement, ou leurs descendants, ou encore d'autres personnes telles que déterminées selon des critères mutuellement convenus. Seront exclues les personnes qui auront déjà profité d'un autre règlement à la suite de revendications globales.

La définition de bénéficiaires ne doit pas modifier le statut officiel des personnes visées en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Autonomie gouvernementale

La politique antérieure des revendications territoriales globales permettait la négociation de l'autonomie gouvernementale sur une base locale. Cela signifie qu'il était possible d'établir, au moyen de mesures législatives, une gamme limitée d'institutions locales sur les terres visées par le règlement. L'inclusion d'une gamme plus étendue de questions touchant l'autonomie gouvernementale dans la négociation des revendications a pris de plus en plus d'importance en raison de certaines initiatives et politiques récentes du gouvernement concernant l'autonomie gouvernementale. Une considération importante lors de la révision de cet élément de la politique était d'assurer la cohérence de cette politique avec les autres mesures du gouvernement.

Il a déjà été dit que l'autonomie gouvernementale représente pour les peuples autochtones la clé du changement. L'approche du gouvernement fédéral, en ce qui concerne sa politique relative à l'autonomie gouvernementale, consiste à reconnaître le souhait exprimé par les collectivités autochtones d'exercer un plus grand contrôle et un plus grand pouvoir sur la gestion de leurs affaires. Cette approche peut amener l'établissement de divers types d'institutions dans différentes parties du pays, qui reflètent le caractère particulier de chaque groupe ou collectivité autochtone. Les objectifs de la politique du gouvernement en matière d'autonomie gouvernementale axée sur les collectivités sont fondés sur des prin-

cipes voulant qu'on accroisse sensiblement les pouvoirs et la prise de décisions au niveau local, qu'on fasse preuve de souplesse pour reconnaître la diversité des besoins, des traditions et des cultures, et qu'on assure une plus grande responsabilité de la part des administrateurs à l'égard des membres de la collectivité. Toute formule d'autonomie gouvernementale axée sur la collectivité doit respecter les principes actuels de la Constitution et être conforme aux pratiques gouvernementales.

Dans les territoires, on marque des progrès dans la réalisation des objectifs de l'autonomie gouvernementale par le truchement des institutions d'administration publique et de la représentation des Autochtones au sein des organismes de gestion administrant des activités distinctes ou exerçant des pouvoirs administratifs étendus sur toutes les activités d'un secteur donné ou d'une région. De cette façon, les droits politiques ne seraient pas réservés exclusivement aux Autochtones, mais leurs intérêts seraient intégrés et représentés dans les institutions de gouvernement public.

Dans le contexte de la politique des revendications territoriales globales, l'autonomie gouvernementale est une question étroitement rattachée au besoin exprimé par les Autochtones de participer, en permanence, à la gestion des terres et des ressources, ainsi qu'à l'élaboration d'institutions d'autonomie gouvernementale qui reconnaissent leur place dans la société canadienne. Par exemple, il y aurait lieu de négocier des questions liées à l'autonomie gouvernementale, dans certaines régions visées par les revendications, en vue d'établir, sur des terres désignées, des régimes d'autonomie gouvernementale axée sur les collectivités. Dans d'autres cas, on pourrait adopter des mesures favorisant la participation directe des représentants autochtones à des conseils de gestion, afin d'assurer la représentation appropriée de leurs intérêts dans les processus décisionnels, sous réserve de l'application des lois fédérales et provinciales dans ces régions.

Il faudrait qu'on établisse dans les ententes-cadres la nature exacte des questions d'autonomie gouvernementale à négocier. Conformément à la politique générale du gouvernement fédéral concernant l'autonomie gouvernementale et aux pratiques et principes constitutionnels en vigueur, les Autochtones eux-mêmes joueront le rôle principal dans l'élaboration du contenu des arrangements d'autonomie gouvernementale. Les institutions d'autonomie gouvernementale pourront alors être négociées conformément à ces ententes. Une loi sera toutefois nécessaire pour établir la portée des pouvoirs législatifs accordés aux nouveaux organismes ou institutions. Enfin, pour ce qui a trait à la dimension politique, la plupart des éléments des mécanismes ainsi créés ne pourront bénéficier d'une protection constitutionnelle que si des modifications à la Constitution en ce sens sont en vigueur.

Participation des gouvernements provinciaux et territoriaux

Le gouvernement fédéral a compétence dans les affaires relatives aux Indiens et aux terres indiennes. La plupart des autres terres et des ressources, situées ailleurs que dans les territoires, relèvent de la compétence des provinces. Pour cette raison, on encouragera fortement la participation des gouvernements provinciaux dans les négociations des revendications relevant de leur compétence, et leur participation sera essentielle lorsque les négociations de règlements toucheront des terres de compétence provinciale ou lorsque des terres et des ressources provinciales feront partie des négociations. Conformément à cette approche, le gouvernement fédéral est d'avis que les gouvernements provinciaux devraient contribuer au règlement des revendications en échange de la certitude relative aux titres qu'il leur permet d'obtenir.

Dans les territoires, les terres et les ressources sont de la compétence du gouvernement fédéral. Les négociations dans ces régions auront donc un caractère bilatéral et mèneront à des règlements qui feront l'objet d'une loi fédérale et d'une loi territoriale, au besoin. Les gouvernements territoriaux participeront pleinement à l'application de la politique des revendications territoriales globales, ainsi qu'aux négociations de celles-ci, sous la direction du gouvernement fédéral.

Protection des intérêts des Autochtones et des non-Autochtones

Les règlements doivent respecter les droits et les intérêts aussi bien des Autochtones que des non-Autochtones. Grâce au processus de négociation, les requérants auront la possibilité de participer activement à la conciliation équitable de ces intérêts.

Droits ancestraux

Il est important d'insister sur le fait que, dans le cadre de cette politique, seuls les droits fonciers peuvent faire l'objet de négociations et peuvent être touchés par les mesures prises pour établir une certitude dans les règlements. Tous les autres droits susceptibles d'exister ne seront pas touchés par les ententes de règlement des revendications globales.

On peut mettre en place des mesures provisoires adéquates pour protéger les intérêts des Autochtones pendant qu'une revendication est en cours de négociation. Pour les cas particuliers, on peut identifier ces mesures dans le cadre des mandats initiaux des négociations.

Intérêts du public et des tiers

Dans ses efforts pour définir les droits des peuples autochtones, le gouvernement du Canada n'a pas l'intention de porter préjudice aux droits existants des autres personnes. Les intérêts du public et

des tiers seront respectés dans la négociation des règlements des revendications et, dans les cas où ils seront touchés, on prendra des mesures équitables. Il faut prévoir des dispositions en vue de protéger d'une part, les droits actuels des non-Autochtones utilisant à des fins de subsistance des terres visées par une revendication, et d'autre part, le droit du public de s'adonner à des loisirs ainsi qu'à la chasse et à la pêche sur des terres de la Couronne, moyennant le respect des lois d'application générale.

On fera en sorte que le public soit informé sur la situation générale et sur l'avancement des négociations. En outre, le mandat des négociateurs fédéraux consistera entre autres à maintenir des communications efficaces et appropriées avec les tiers dont les intérêts sont liés directement aux questions visées par les négociations.

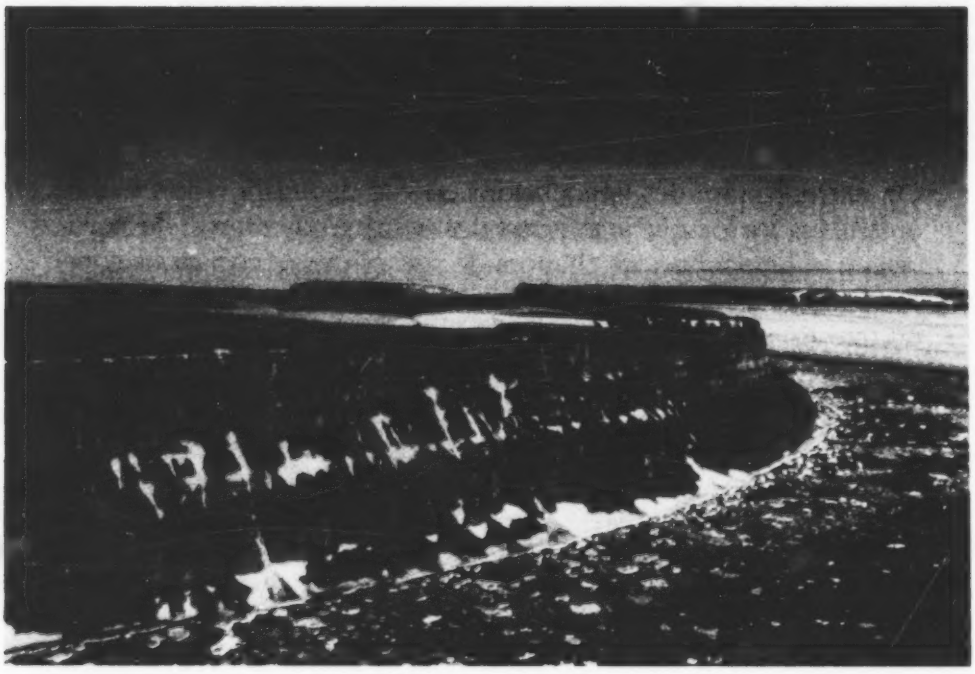
Accès du public

Les règlements des revendications renfermeront des dispositions destinées à permettre l'accès inoffensif du public aux terres choisies ou conservées par les Autochtones, ainsi que le droit de passage, pour des fins publiques. On doit aussi prévoir des droits d'accès aux routes de transport se trouvant dans une région faisant l'objet d'un règlement ou la traversant.

Les détenteurs de droits tréfonciers doivent avoir accès aux terres visées par les règlements, lorsque cela est nécessaire à des fins d'exploration, de production et d'exploitation des ressources. L'exercice de ce droit sera assujetti au versement d'indemnités justes, déterminées en temps opportun au moyen de négociations ou d'arbitrage.

Les terres accordées aux bénéficiaires dans le cadre des règlements seront protégées de tout pouvoir illimité d'expropriation.

Marche à suivre



Énoncé de la revendication

Pour enclencher le processus, le groupe autochtone prépare un énoncé de sa revendication, accompagné de pièces à l'appui. L'énoncé de la revendication doit comporter les éléments suivants:

1) une déclaration à l'effet que le groupe n'a jamais signé de traité;
2) une déclaration bien documentée indiquant que le groupe a utilisé et occupé traditionnellement les terres en question et que cette utilisation et cette occupation se poursuivent toujours;
3) une description de l'endroit où se trouve les terres en cause et des dimensions de celles-ci, accompagnée d'une carte qui en trace les limites approximatives;
4) des données sur le groupe requérant, notamment le nom des bandes, des tribus ou des collectivités intéressées par la revendication, l'appartenance linguistique et culturelle du groupe, et le nombre approximatif de personnes qu'il comprend.

Acceptation de la revendication

Après qu'il aura reçu l'énoncé de la revendication, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien examinera la requête accompagnée des pièces à l'appui, et demandera au ministre de la Justice de le conseiller au sujet de l'acceptabilité de la revendication

selon des critères juridiques. Il indiquera au groupe requérant, dans les douze mois suivant la réception de l'énoncé, si la revendication est acceptée ou si elle est refusée. Dans ce dernier cas, il en communiquera par écrit les motifs au groupe requérant.

Négociations préliminaires

On entreprendra des négociations en vue de l'élaboration d'une entente-cadre lorsque le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien jugera que les chances de succès des négociations sont fortes, que le règlement des revendications portant sur la région en question est prioritaire, et que la province ou le territoire est disposé à y participer activement, au besoin. Les négociations ne seront menées qu'avec des groupes dûment mandatés, à la satisfaction du Ministre, par les requérants qu'ils représentent.

Les négociateurs principaux du gouvernement fédéral, recrutés à l'intérieur ou à l'extérieur de la Fonction publique, seront nommés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et le gouvernement fédéral leur conférera des mandats initiaux de négociation.

Des pourparlers bilatéraux seront tenus avec la province ou le territoire intéressé, au sujet de sa participation éventuelle aux négociations.

Entente-cadre

On négociera une entente-cadre qui servira à déterminer le processus et la portée des négociations, les sujets à traiter et les paramètres à respecter. Les moyens à employer pour obtenir la certitude concernant les terres et les ressources en question, ainsi que le calendrier des négociations, seront aussi prévus dans l'entente-cadre.

L'entente-cadre, de même que toute modification importante qu'on entend y apporter, seront présentées au gouvernement fédéral pour étude et approbation.

Entente de principe

L'entente de principe devra être approuvée par le groupe requérant, au moyen d'une résolution adoptée en assemblée ou d'une résolution du conseil de bande.

L'entente de principe sera également présentée au gouvernement fédéral pour étude et approbation.

Entente finale

L'entente finale, accompagnée du plan de mise en oeuvre, devra recevoir l'approbation du gouvernement fédéral et devra être ratifiée officiellement par les requérants autochtones.

Il faudra adopter des lois pour donner effet aux ententes convenues.

Mise en œuvre

Chaque entente finale doit être accompagnée d'un plan de mise en œuvre.

Tous les éléments des ententes ayant trait aux terres, aux titres de propriété, à l'importance des ressources (le cas échéant) et aux modalités financières seront définitifs.

Les dispositions des ententes ayant trait aux conseils de gestion et aux organismes dotés d'un pouvoir de décision seront examinées de temps à autre, tel que convenu, et les lois pertinentes seront modifiées lorsque les parties admettent d'un commun accord que certaines dispositions s'avèrent inapplicables, périmées, ou qu'elles ne sont plus souhaitables.

Le processus de négociation tiendra compte de la stratégie fédérale pour la réforme de la réglementation, de même que du Code d'équité en matière de réglementation du citoyen, et les ententes finales et les plans de mise oeuvre prévoiront des études d'impact de la réglementation.

Comité de direction des revendications territoriales globales

On formera un comité composé des sous-ministres adjoints des agences centrales et des ministères engagés dans les négociations des revendications. Ce comité sera chargé d'étudier le processus et les mandats de négociation, ainsi que les ententes-cadres, les ententes de principe et les ententes finales, et d'offrir des conseils aux ministres concernés.

Renseignements

Pour plus de renseignements sur la politique des revendications territoriales globales, prière de communiquer avec le secteur de l'Autonomie gouvernementale, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 10, rue Wellington, Hull (Québec)
K1A 0H4.